Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10035**
18. Wahlperiode 19.10.2016

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Maria Klein-Schmeink, Kerstin Andreae, Brigitte Pothmer, Ulle Schauws, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Katja Dörner, Kai Gehring, Sven-Christian Kindler, Claudia Roth (Augsburg), Tabea Rößner, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mit Sicherheit in die Selbständigkeit – Für eine bessere Absicherung von Selbständigen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Unsere Arbeitswelt verändert sich rasant und es entstehen durch die Digitalisierung - neben den klassischen selbständigen Berufen - neue Formen der Selbständigkeit. Gleichzeitig gibt es Beschäftigte, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder ihren Arbeitsplatz öfter wechseln. Sie sind mal selbständig, mal abhängig beschäftigt. Einerseits eröffnen sich hierdurch neue Chancen für ein selbstbestimmtes und flexibles Arbeiten. Andererseits zieht der Wandel aber auch Umbrüche in der Erwerbsbiographie vieler Beschäftigter nach sich. Diese Entwicklung hat weitreichende Konsequenzen für die soziale Absicherung von Selbständigen.

Für die wirtschaftliche Dynamik in unserer Gesellschaft, für neue Ideen, für Wettbewerb und für das Entstehen neuer Arbeitsplätze ist es enorm wichtig, dass es immer wieder Menschen gibt, die den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Kreativität und Innovation können dann am besten gedeihen, wenn sich die selbständige Tätigkeit in einem klar definierten Rechtsrahmen sicher entfalten kann, angemessen honoriert wird und ausreichend gegen mögliche Risiken abgesichert ist.

Leider ist das heute nicht bzw. nur unzureichend der Fall. So bietet das hiesige System sozialer Sicherung nicht für alle Selbständigen einen adäquaten Schutz im Fall von Krankheit, Pflegebedarf, Erwerbsminderung, Altersarmut, Tod des Partners bzw. der Partnerin oder Arbeitslosigkeit. Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung sind für viele Selbständige schlichtweg zu hoch und der individuellen Situation unangemessen. In der gesetzlichen Rentenversicherung sind nur wenige Selbständige versichert, weil sie es häufig gar nicht müssen und Schwankungen im Einkommen etwa auf Grund einer schlechten Auftragslage zu wenig berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die sog. Solo-Selbständigen. Das DIW hat 2016 ermittelt, dass mehr als die Hälfte von ihnen nicht in die gesetzliche oder private Altersvorsorge einzahlt. Für Selbständige mit unzulänglicher Absicherung vor Altersarmut muss letztendlich die Allgemeinheit über die Grundsicherung im Alter und die Sozialhilfe aufkommen. Das gilt es zu vermeiden. Außerdem sind die sozialrechtlichen Begutachtungsverfahren für

Selbständige und deren Auftraggeberinnen und -geber viel zu häufig undurchsichtig und wenig nachvollziehbar.

Soziale Sicherungssysteme müssen verlässlich, solidarisch und gerecht gestaltet werden. Ziel muss daher eine Bürgerversicherung in der Kranken- und Pflege- sowie der Rentenversicherung sein, in die alle Bürgerinnen und Bürger unter der Berücksichtigung aller Einkunftsarten einbezogen werden. So sind sie gut abgesichert und versorgt und können sich entsprechend ihrer Einkommen an der Finanzierung beteiligen. Auf dem Weg hin zu einer Bürgerversicherung sollen nun erste Schritte gegangen werden: Um gerade Selbständige mit kleinen Einkommen bei ihrer sozialen Absicherung nicht zu überfordern, müssen die Mindestbeiträge für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung sowie zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung gesenkt werden. Zudem sind die nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Darüber hinaus gilt es, die Beitragszahlung weit gehend zu flexibilisieren. Um den Gang in die Selbständigkeit zu sichern bzw. um den Verbleib in eben dieser zu gewährleisten, sollen die Kriterien zur Abgrenzung von selbständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung klar definiert werden und bei möglichen Begutachtungsverfahren einheitlich Anwendung finden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Absicherung von Selbständigen verbessert.

Hierzu gilt es:

1. gesetzlich versicherte Selbständige bei den Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zu entlasten, indem sie bei der Ermittlung ihrer Beiträge mit anderen freiwillig Versicherten gleichgestellt werden und somit geringere Mindestbeiträge zahlen müssen,
2. a. die nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen,

   b. die Beiträge oberhalb des Mindestbeitrags einkommensbezogen auszugestalten,

   c. zudem die Möglichkeit zu eröffnen, zusätzlich zum Pflichtbeitrag freiwillige Zahlungen zu leisten, um in guten Zeiten Lücken aus schlechten Zeiten zu schließen sowie

   d. nach Möglichkeiten der Beteiligung der Auftraggeberinnen und –geber an den Sozialversicherungsbeiträgen zu suchen,
3. die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige wieder erschwinglich zu machen, für alle Selbstständigen zu öffnen und gerechter auszugestalten. Wahltarife sollen dabei mehr Flexibilität für Selbstständige ermöglichen,
4. Rechts- und Planungssicherheit herzustellen, indem die Abgrenzung zwischen selbständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung eindeutig und praxistauglich geregelt wird. Dabei ist unter Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts zu prüfen, ob bzw. inwiefern bei eindeutiger wirtschaftlicher Unabhängigkeit der Selbständigen, diesen die Möglichkeit eröffnet werden kann, freiwillig auf das Statusfeststellungsverfahren zu verzichten.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1: Kranken- und Pflegeversicherung

Die pauschalisierten Regelungen zur Beitragsberechnung in der gesetzlichen Krankenversicherung werden der Situation vieler Selbständiger längst nicht mehr gerecht. Denn anstatt die tatsächlichen Einkommen zugrunde zu legen und besondere Situationen wie Auftragsflauten oder Liquiditätsengpässe zu berücksichtigen, unterstellt das Krankenversicherungsrecht allen Selbständigen hohe Einkünfte, die zu hohen Mindestbeiträgen führen. Dies bedeutet besonders für viele Selbstständige im unteren Einkommensbereich, dass sie einen erheblichen Anteil ihrer Einkünfte für ihre Sozialversicherungsbeiträge aufwenden müssen. Das ist eine starke Benachteiligung gegenüber abhängig Beschäftigten, bei denen der Beitrag strikt einkommensbezogen erhoben wird. Die Sozialversicherung wandelt sich in dieser Situation für viele Selbstständige von einer Absicherung des Lebens in der Selbstständigkeit zu einem finanziellen Risiko. Durch eine Absenkung des mindestens vorausgesetzten Einkommens auf das Niveau der sonstig freiwillig Versicherten (aktuell 968 Euro) könnten die für Selbständige mit geringen Einkommen besonders belastenden Mindestbeiträge zumindest reduziert werden.

Nicht wenige der Selbständigen im unteren Einkommensbereich können die derzeitigen Mindestbeiträge nicht aufbringen. Zwar hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren Versicherten mit Beitragsschulden die Rückkehr in die Krankenversicherung ermöglicht. Doch war dies letztlich nur Symptombekämpfung. Denn das Risiko, den Beitrag für die Krankenversicherung nicht zahlen zu können, ist geblieben. Die Beitragsrückstände und die Zahl der so genannten Nichtzahlerinnen und -zahler in der Krankenversicherung sind nach wie vor auf hohem Niveau.

Dieses Problem ist keinesfalls auf die gesetzlichen Krankenkassen beschränkt: Die private Krankenversicherung (PKV) ist noch viel weniger in der Lage, die soziale Absicherung von Selbständigen mit geringeren Einkommen sicherzustellen. Die PKV erhebt Beiträge grundsätzlich nach dem individuellen Gesundheitsrisiko und nicht nach dem Einkommen, sie umfasst keine Familienversicherung, sie wird mit zunehmendem Alter trotz Kapitalrücklagen immer teurer, so dass für Versicherte mit geringeren Einkommen die Belastung gerade im Alter immer stärker ansteigt. Selbständige im unteren Einkommensbereich tragen in der PKV inzwischen eine Last von rund 58 Prozent ihres Einkommens für die Krankenversicherung. Das ist mit ein Grund für die große Zahl von nicht zahlenden Versicherten im so genannten Notlagentarif. Dieses Problem kann sich künftig durch die weiter stark steigenden Prämien in der PKV weiter verschärfen. Wenn die Beiträge unbezahlbar werden, bleibt vielen privat versicherten Selbständigen nur noch der Ausweg, ihren Versicherungsschutz einzuschränken oder höhere Zuzahlungen im Krankheitsfall in Kauf zu nehmen. Das zeigt, dass eine umfassende Lösung des zugrundeliegenden Problems nur mit der Bürgerversicherung gelingen kann. Die Entlastung gesetzlich versicherter Selbständiger durch geringere Mindestbeiträge stellt insofern nur einen ersten Schritt auf dem Weg hin zu einer Bürgerversicherung dar.

Zu Nummer 2: Rentenversicherung

Ob und wie lange ein bzw. eine Selbständige automatisch in der Rentenversicherung abgesichert ist, hängt vom Beruf, von der Art des Gewerbes, von der Anzahl der Beschäftigten und vom Einkommen ab. Viele und teils recht unsystematische Ausnahmen erschweren die klare Zuordnung. Während etwa selbständige Augenoptikerinnen und -optiker sowie Orthopädieschuhmacherinnen und -schuhmacher automatisch versichert sind, bleibt es den selbständigen Feinoptikerinnen und -optikern sowie Schuhmacherinnen und -Schuhmachern selbst überlassen, ob sie für das Alter oder für den Fall der Erwerbsminderung vorsorgen. Diese Ungleichbehandlung ist

nicht nur wenig nachvollziehbar. Sie ist vor allem deshalb problematisch, weil Hilfebedürftigkeit im Alter auf Grund von fehlenden eigenen Rentenansprüchen von der Allgemeinheit aufzufangen ist. In einem ersten Schritt hin zu einer Bürgerversicherung in der Rente sollen daher die nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Bereits anderweitig abgesichert im Alter sind Personen über die Künstlersozialversicherung wie Künstlerinnen und Künstler, Publizistinnen und Publizisten, Landwirtinnen und Landwirte sowie Selbstständige in berufsständischen Versorgungswerken.

Die lückenhafte Vorsorge ist allerdings nicht immer selbst verschuldet. Dauerhaft kleine Einkommen der Selbständigen oder unvorhergesehene Entwicklungen können in Kombination mit noch immer zu starren Beitragsregelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung dazu führen, dass am Monatsende die Beiträge nicht immer gezahlt werden können. Ein Nachzahlen in schlechten sowie ein Vorauszahlen in guten Zeiten ist heute noch nicht möglich.

Dabei würde sich die regelmäßige Beitragszahlung vielfach lohnen. Denn die Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung bietet Selbständigen die Möglichkeit, von einem stabilen Gesamtsystem mit attraktiver Rendite und umfassendem Leistungskatalog zu profitieren. Insbesondere werden nämlich verschiedene Lebenssituation und soziale Risiken, die einen Einkommensausfall zur Folge haben oder mit einem verringerten Einkommen einhergehen, abgefedert. So erkennt die Rentenversicherung mit der Anrechnung der Kindererziehungs- und Pflegezeiten die Leistungen von Müttern und Vätern an. Die Hinterbliebenenrente hilft beim Tod der Partnerin oder des Partners, den Fall in die Grundsicherung zu vermeiden. Wenn die Erwerbstätigkeit aufgrund eines Arbeitsunfalls oder gesundheitlicher Einschränkung nicht mehr oder nur eingeschränkt möglich ist, besteht der Anspruch auf Rehabilitationsleistungen und eine Erwerbsminderungsrente. Mit der Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung werden nach geltender Rechtslage Selbständige unmittelbar förderberechtigt bei der Riester-Rente. Bei Einführung einer Garantierente, wie von der Antrag stellenden Fraktion angestrebt, würde nach 30jähriger Mitgliedschaft auch der Mindestbetrag ausreichen, um eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erhalten.

Über die weitere Flexibilisierung der Beitragszahlung hinaus sollten Auftraggeberinnen und -geber einen Teil der Rentenbeiträge übernehmen. Wie dies genau geschehen soll, muss jedoch weiter geprüft werden. Es ließe sich an bestehende Regelungen wie im Fall der Hausgewerbetreibenden anknüpfen, bei welchen sich die Auftraggeberinnen und -geber paritätisch beteiligen. Für Cloud-, Click- und Crowdworker könnten Vermittlungsplattformen zu einer Art Verwerterabgabe analog zu den Regelungen der Künstlersozialkasse herangezogen werden.

Zu Nummer 3: Arbeitslosenversicherung

Um Gründerinnen und Gründer besser abzusichern, hatte die rot-grüne Bundesregierung für Selbstständige die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung geschaffen. Scheitert ihr Unternehmen, können sie damit auf einen mit ihren Beiträgen gespeisten Versicherungsschutz zurückgreifen und sind nicht auf steuerfinanzierte SGB II-Leistungen angewiesen. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat im Jahr 2010 mit dem Beschäftigungschancengesetz (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1945) die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige neu geregelt. Dabei wurde die Beitragsberechnungsgrundlage so verändert, dass sich die Kosten für den Versicherungsschutz der Selbstständigen seit 2011 fast verfünffachten. Gründerinnen und Gründer zahlen im Jahr der Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit und im darauf folgenden Kalenderjahr nur den hälftigen Beitrag. Nach dieser Schonfrist wird der volle Beitrag erhoben. Bis zu 1020 Euro jährlich für die Arbeitslosenversicherung sind für Neuunternehmerinnen und -unternehmer aber auch nach einem Jahr oft eine viel zu hohe finanzielle Belastung. Entsprechend gering ist die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit. Künftig sollte es Selbstständigen deshalb möglich sein, Beiträge

anhand der halben Bezugsgröße zu zahlen. Damit würde ihr Beitrag im Vergleich zum Status quo halbiert, anstatt jetzt 87,15 Euro (West) bzw. 75,60 Euro (Ost) zahlen sie nur noch 43,85 Euro bzw. 37,8 Euro im Monat (siehe Drucksache 18/5386).

Zu Nummer 4: Rechts- und Planungssicherheit

Selbständige und deren Verbände nehmen die verschiedenen Feststellungsverfahren im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht zunehmend als Problem war. So seien die Entscheidungen oftmals wenig nachvollziehbar und bestimmte Kriterien wie das Bestehen einer anderweitigen Altersabsicherung (privat oder über die Künstlersozialkasse) würden nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt. Der Bundesverband Filmschnitt Editor bemängelt außerdem, dass deren künstlerische Tätigkeit nicht ausreichend berücksichtigt würde. Diesen Anliegen könnte insofern entsprochen werden, als dass ein offener Katalog an Positivkriterien für eine selbständige Tätigkeit formuliert und entsprechend auch im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht festgeschrieben würde. Entscheidend für den Status einer Tätigkeit bleibt aber weiterhin die Gesamtbetrachtung. Bislang wurden nur in der Rechtsprechung Kriterien entwickelt, die für eine selbständige Tätigkeit sprechen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob bzw. inwiefern Selbständige aus den Statusfeststellungsverfahren bei wirtschaftlicher Unabhängigkeit heraus optieren können. Eine solche Lösung muss allerdings insbesondere mit dem Wettbewerbsrecht im Einklang stehen. An der Versicherungspflicht von Selbständigen in der gesetzlichen Kranken- und Pflege- bzw. gesetzlichen Rentenversicherung ändert dies nichts.

Problematisch für die Betroffenen ist zudem, dass die unterschiedlichen Feststellungsverfahren im Sozial-, Arbeits- und Steuerrecht bislang unabhängig voneinander laufen. So müssen sich etwa die Finanzämter nicht an die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung halten und kommen somit ggf. zu abweichenden Einschätzungen. Einer Planungssicherheit ist dieser Umstand nicht zuträglich. Besser wäre es, wenn gleich lautende Kriterien rechtsübergreifend und abgestimmt Anwendung fänden. Als ein erster Schritt ist das Ergebnis der sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung mit der arbeitsrechtlichen Prüfung zu verknüpfen.